

# GÜMRÜK BİRLİĞİ SÜRECİNDE GIDA SANAYİ

■ İmran ER  
Gıda Mühendisi

## TÜRK GIDA SANAYİNİN GENEL DURUMU:

Gıda sanayi Türk İmalat Sanayiinin önemli bir parçasıdır. Gerek ülke insanların yeterli ve dengeli beslenmesine sağladığı katkı, gerekse tarım ve hayvancılık ürünlerinin değerlendirilmesiyle ekonomiye sağladığı ek kaynak ve yeni istihdam imkanlarıyla büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin ekonomik yapısı itibariyle bağlı olduğu sanayileşme hamlesinde bu sektörün uzun yıllar itici görev yaptığı herkesçe bilinmektedir. Türkiye'de 1960'larda başlamış olan hızlı büyümeyi destekleyici nitelikte uygulanan ithal ikameci politikalar ve dünyadaki korumacılık nedeniyle, 1970'li yıllar boyunca ihracatımız fazla gelişmemiş, genelde tarımsal kaynaklı ürünlere bağlı kalmıştır. Bu yıllar içerisinde tarım ürünlerinin işlenerek iç pazara sunumunu sağlamak açısından bazı büyük şirketlerin kurulması gündeme gelmiş, ancak daha ziyade küçük işletmelerin hakim olduğu, kalite ve sağlık güvencesinden yoksun bir gıda sanayii oluşmuştur.

1980 yılından sonra ihracata dayalı bir yapının benimsenmesiyle birlikte dışa açılma potansiyeli olan sektörlerin başında gelen tarıma dayalı sanayi sektörlerinde büyük bir gelişim başlamıştır. Tarım ürünleri ile sanayi (işlenmiş gıda) ürünleri arasındaki parite, sanayi ürünleri lehine bir değişim göstermiştir. Buna koşut olarak sanayi ürünleri ihracatının tarım ürünlerine karşı görece artışı tarım-ekonomi politikalarının gerilemesine neden olmuştur.

Sanayileşmenin; uzmanlaşma, kentleşme, gelir düzeyinin artması, bayanların çalışma hayatına atılması gibi, yan etkileri Türk Gıda sanayiinin yapısında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. On-onbeş yıl öncesine kadar oldukça geleneksel özellikler gösteren Türk tüketicisinin gıda tüketim alışkanlıkları, son yıllarda hızla değişmektedir. Türkiye'de ambalajlı, uzun ömürlü, tüketilmeye hazır gıda ürünlerine karşı büyük talep artışları yaşanmaktadır.

Gıda sanayii son yıllarda %15-17 dolayında bir payla tüketim malları imalatında en büyük paya sahiptir. İhracatımız içinde de tekstilden sonra en önemli yeri gıda sanayii almaktadır. Toplam imalat sanayii istihdamının %15'i, toplam imalat sanayii katma değerinin ise %13'ü gıda sanayiinden karşılanmaktadır.

Bütün bu bilgiler ışığında AB ile gümrük birliğine giren ülkemizde gıda sanayiinin öneminin giderek daha da artacağı kuşkusuzdur. Kısa vadede bazı sıkıntılar yaşanacak olmasına rağmen, orta ve uzun vadede AB'ne uyum sağlanarak, rekabet şansımızın artacağı tahmin edilmektedir.

Ancak, tarımımızın içinde bulunduğu temel sorunlara çözüm getirilmeden gıda sanayii üretim ve ihracatında uzun vadede başarı şansımızın olmayacağı da açıktır. Ülkemizdeki üretim artış hızları incelendiğinde son yıllarda tarım sektöründe sürekli gerileme gözlenirken, gıda sanayii büyümesinde de tıkanma söz konusudur.

## TARIM VE İŞLENMİŞ TARIM ÜRÜNLERİNDE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

Türkiye-AB arasında 1.1.1996 tarihinde fiilen yürürlüğe giren Gümrük Birliği, genel gümrük birliği tanımını aşarak, tarafların birbirlerine uyguladıkları gümrük vergileri ile eş etkili vergilerin kaldırılması ve üçüncü ülkeler kaynaklı ürünlerde ortak bir gümrük vergisi uygulanmasını içermekle kalmayıp, dünya ticaretinde GATT kuralları bazında gelişen yeni koşullar ve AB'nin 1992 yılında hayata geçirdiği Tek Pazar uygulamaları çerçevesinde, Topluluğun Ortak Ticaret ve Ortak Rekabet Politikalarının temel unsunlarına uyumu da kapsamaktadır.

**G**ümrük Birliği esas itibariyle sanayi ürünleri- ni kapsamakla birlikte, işlenmiş tarım ürünleri de bu kapsamda değerlendirilmektedir. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımının sağlanması ise ancak Türkiye'nin Topluluğun Ortak Tarım Politikasına uyumu ertesinde mümkün olabilecektir.

Türkiye-AB tarım alanındaki ilişkileri 1963'de imzalanan Ankara Antlaşması'na kadar uzanmaktadır. O yıllar Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) da henüz yeni kurulmaya başladığı yıllar olup, adı geçen antlaşma tarım ve tarım ürünleri ticareti konularını da kapsamaktadır. Topluluğu kuran Roma Antlaşması'na göre tarımsal ürünler toprakta yetiştirilen ürünler, hayvancılık ve balıkçılık ile bunların ilk işleme tabi tutulmuş şekilleri (md. 38/1) olarak tanımlanmaktadır. Ankara Antlaşması ile Topluluk Türkiye'nin geleneksel tarım ürünlerine (tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık) indirimli tarife kontenjanları tanımıştır. Türkiye bunun karşılığında Topluluğa herhangi bir tavizde bulunmamıştır.

**D**aha sonra, Geçici Protokol'ün 6 ncı maddesine dayanılarak 1/67, 2/67, 2/69 Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) ile deniz ve su ürünleri, bazı narenciye türleri ve şarapta Topluluk tarafından Türkiye'ye yeni tavizler tanınmıştır.

1973 yılında yürürlüğe girmiş olan ve gerekirse OKK ile uzatılabilecek 22 yıllık bir geçiş dönemini içeren Katma Protokol'ün (KP) 33 ve 35 nci maddeleri ile tarım ürünleri için uygulanacak geçiş döneminin uygulamaları tespit edilerek, tercihli bir rejim öngörülmüştür.

Topluluk tarafından Türkiye kaynaklı tarım ürünlerine tanınan ilk ciddi tercihli rejim Katma Protokol ile yürürlüğe konmuştur. Türkiye için uygulanacak tercihli rejim KP'un 6 sayılı Eki'nde yer almaktadır. Bazı yaş meyve ve sebzelerin Topluluğa girişinde gümrük vergisi indirimi öngörülmüştür. Ayrıca, zeytinyağı, çavdar ve sert buğday gibi prelevmanla korunan maddelerde prelevman indirimi yapılması hükme bağlanmıştır. Öte yandan, Topluluk KP'un 6 sayılı Eki'nin 9 ve 14 ncü maddelerinde sıralanan ürünlerde gümrük vergilerinin 3 yıllık bir dönem sonunda aşamalı olarak sıfırlanmasını taahhüt etmiştir.

**T**aviz iyileştirmeleri 1/76, 1/77 sayılı OKK ile devam ederek, son şeklini 1/80 sayılı OKK ile almıştır. Bu Karar ile Topluluk Türkiye çıkışlı tarım ürünlerinden alınan gümrük vergilerinden, %2 veya daha düşük oranların 1981 başından itibaren, %2 nin üzerinde olanların ise dört aşamalı olarak 1987 yılı başına kadar sıfırlanmasını kabul etmiştir. OTP çerçevesinde ise bazı istisnalar haricinde tüm tarım ürünlerinde ve bazı işlenmiş tarım ürünlerinde Türkiye'ye tavizler tanındı. Türkiye'ye tanınan bu tavizler, Türkiye'nin AB'ne yaptığı tarım ürünleri ihracatının yüzde 92'sini içermektedir.

Topluluk tarafından Türk tarım ürünlerine uygulanan bazı istisnalar, fındık ve kayısı pulpu için tarif kontenjani, domates salçası ve diğer domates konservesi ürünlerinde kota (otolimitasyon), yaş meyve ve sebzelere mevsimlik sınırlamalardır. Bunun dışında Topluluk 1.1.1987 tarihinden itibaren tüm tarım ürünlerindeki gümrük vergilerini sıfıra indirmiştir.

Topluluğun tarım ve işlenmiş tarım ürünlerinde Türkiye'de tanıdığı tavizler gümrük vergilerinin kaldırılması şeklinde olup, Toplulukta uygulanan prelevman, değişken unsur (MOB) gibi değişken vergiler ve giriş fiyatı, asgari ithal fiyatı bu fiyatlara uyulmaması durumunda alınan fark giderici vergiler gibi spesifik vergileri kapsamamaktadır.

Bununla birlikte, durum buğdayı, kuş yemi, çavdar işlem görmemiş zeytinyağı, kaşkaval ve tulum peyniri gibi ürünler de prelevman indirimi gibi bazı tavizler verilmiştir.

**A**yrıca, değişken nitelikli bu ilave vergiler her sektörde bulunmamakta, bir diğer ifade ile bazı sektörler yalnızca ad-valorem vergi ile korunmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye, yalnızca ad-valorem vergi ile korunan sektörlerde gümrük vergisi muafiyetinden yararlanarak Topluluk piyasalarına ihracatını gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede, Topluluğa yönelik 1-24 ncü fasıllarda yer alan tarım ürünleri sadece ad-valorem vergi ile korunmakta olup, Türkiye bu fasıllarda yer alan tarım ürünleri ihracatının %97'sini tamamen gümrük vergisinden muaf olarak gerçekleştirmektedir.

**D**iğer taraftan Katma Protokol'ün ilgili maddesi gereğince Türkiye, ilk kez 1993 İthalat rejimi ile Topluluğa bazı ürünlerde taviz marjini tanımlanmış olup, 1994 yılında bazı ürünler için bu marjini genişletilmesiyle ilave tavizler verilmiştir. Balıkçılık ve su ürünleri, şarap ve bazı peynirler gibi ürünleri içeren bu tavizler sonucunda, Topluluğun Türkiye'ye tarım ürünleri ihracatının %7'si vergi indiriminden yararlanmaktadır. 1996 Ekim ayında başlayan Tarım Teknik Komitesi toplantıları sonucunda ise bu oranın %11'e çıkarılması ve Topluluğun ülkemize yönelik tarım ürünleri ihracatının %22'sinin gümrük vergisinden muaf olması öngörülmektedir.

1995 yılında alınan 1/95 sayılı OKK ile KP'dekine benzer şekilde tarım ürünlerinin serbest dolaşımı öngörülmekte ve OTP'ye uyumu gerçekleştirmek için ek bir sürenin gerekliliği vurgulanmaktadır. Ek süre tanınması konusu ve tercihli rejimin gözden geçirilmesi dışında tarım ile ilgili tüm hususlar, KP'de yer aldığı şekliyle ifade edilmiştir.

1/95 sayılı OKK'da işlenmiş tarım ürünleri ile ilgili hükümler ayrı bir bölüm olarak ele alınmıştır. Roma Antlaşmasının II sayılı Eki'nde tarım ürünü olarak yer almayan ve bünyesinde temel tarım ürünlerini (hububat, süt ve şeker) içeren ürünler, işlenmiş tarım ürünü olarak kabul edilmiştir.

1/95 sayılı OKK ile Topluluk daha önce Türkiye'ye karşı sınırlamadığı sanayi paylarındaki korumayı kaldıracaktır. Ancak, GATT çerçevesinde ve ülkemiz Armonize sistem mal sınıflandırmasında işlenmiş tarım ürünleri olarak kabul edilen domates salçası, meyve ve sebze konserveleri, meyve suları, peynir, dondurulmuş ve kurutulmuş her türlü gıda maddeleri, et ürünleri, Topluluk tarafından tarım ürünü olarak kabul edildiğinden, söz konusu ürünler Gümrük Birliğine bu aşamada dahil değildir. Bu ürünlerin AB ile ticaretindeki serbest dolaşım ancak Türkiye'nin kendini Topluluğun Ortak Tarım Politikasına adapte etmesi ile yani tam üyelik durumunda mümkün olacaktır.

**S**öz konusu ürünlerin Topluluğa ihracatında, mevcut durumda olduğu gibi OGT'nde belirlenen tarife hadleri uygulanacak veya bazı ürünler itibarıyla Topluluğun Türkiye'ye uyguladığı tavizli rejim geçerli olacaktır. Türkiye'ye ithalatta ise uygulamadaki İthalat Rejimi kapsamına giren gümrük vergileri ile Toplu Konut Fonu bedelleri tahsil edilecektir.

İşlenmiş tarım ürünleri ileri derece işlenmiş olmaları sebebiyle, içerdikleri tarımsal ürünlerin korunması (tarım payı) dışında sanayi korunmasına da (sanayi payı) ihtiyaç duymaktadır.

Tarım payı, işlenmiş tarım ürünlerinin bünyelerinde bulunan temel ürünlerin yerli üretimini korumayı amaçlayan bir koruma olup, dünya fiyatları ile yerli fiyatlar arasındaki fiyat farkının temel ürünün işlenmiş tarım ürünlerindeki kullanım oranı ile çarpılması suretiyle hesaplanmaktadır. Tarım payı spesifik (ECU/100 kg) olarak belirlenmektedir. Sanayi payı ise yerli imalatçıyı korumayı hedefleyen bir unsur olup, toplam korumadan tarım payının çıkarılması suretiyle tespit edilmektedir. Sanayi payı advalorem (%) olarak belirlenmektedir.

**T**ürkiye işlenmiş tarım ürünlerinde AB mevzuatına uygun olarak tarım payı ve sanayi payı şeklinde düzenlemeyi 1994 yılında tamamlamıştır.

AB'nin tarım payı ve sanayi payı ile koruduğu işlenmiş tarım ürünlerinin, Türkiye tarafından halihazırda bir kısmı 12 ve 22 yıllık liste kapsamında indirim ve uyuma tabi tutulmuş, bir kısmı KP göre 22 yıllık liste kapsamında yer almakla birlikte tarım ürünü olarak değerlendirildiğinden indirim ve uyum yapılmamış, bir kısmı ise tarım ürünü statüsünde tutulmuştur. Diğer taraftan, KP gereği, taraflar arasında sanayi ürünleri ticaretinde gümrük vergilerinin sifra indirilmesi gerekmektedir.

Bazı ürünler dışında genel olarak, mevcut koruma üzerinden gidilerek yapılan hesaplamalarda, bir kısım ürünün sisteme hemen adapte edilebileceği, bir kısmının ise uyumunun mümkün görülmediği